



Antonio Ruggeri

(ordinario di Diritto costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Messina)

Indipendenza degli “ordini” di Stato e Chiesa e ruolo del Presidente della Repubblica

Assai opportuno l'invito rivolto da G. Casuscelli¹ a discutere del ruolo del Capo dello Stato sul piano dei rapporti tra Stato e Chiesa, specie nella presente congiuntura segnata – come si sa – da gravi tensioni ma, direi, anche in una prospettiva di più ampio respiro e – si spera – di una ritrovata o rinnovata quiete sociale ed istituzionale, di cui nondimeno si fatica a rinvenire ad oggi il seme da cui potrebbe alimentarsi e, in un tempo ragionevole, crescere ed affermarsi.

Gli interrogativi posti da chi sollecita il confronto toccano, da un peculiare e, almeno in parte, inusuale angolo visuale (quello dei poteri-doveri e, in breve, del ruolo del Presidente), antichi punti di snodo di una inesausta riflessione teorica, che nondimeno oggi assume nuova colorazione, proprio a motivo delle vicende in corso e dei loro possibili, ulteriori svolgimenti.

Prima, tuttavia, di riflettere attorno a ciò che *può*, che *deve* o che *non può* fare il Capo dello Stato sul versante delle relazioni con la Chiesa (ma, ovviamente, con le Chiese in genere), mi pare obbligato il passaggio da quel vero e proprio *punctum crucis* che è dato dalla individuazione della linea divisoria degli ordini in cui Stato e Chiesa sono “indipendenti e sovrani”. Si tratta, dunque, di stabilire a chi, *ex parte rei publicae*, spetta farvi luogo, con quali strumenti e in riferimento a quali parametri.

Un grumo di questioni, come si sa, risalenti, che tuttavia, lungi dall'essere sciolto, come testimoniano le esperienze del tempo presente, s'è fatto vieppiù aggrovigliato e, riconsiderato dalla prospettiva da cui Casuscelli ci invita a riguardarlo (quella del riparto delle competenze tra gli organi di vertice dello Stato), si presenta in tutta la sua complessità. Una complessità resa ancora più evidente – se così può dirsi – alla luce non tanto delle scarse indicazioni date dalla Carta a riguardo delle competenze degli organi stessi e dei loro rapporti, quanto del modo con cui questi ultimi si sono venuti svolgendo, nel

¹ Nell'editoriale “A chiare lettere” *Il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), febbraio 2007.



corso di una travagliata e confusa esperienza, dando corpo ad un “diritto vivente” connotato da tensioni e contraddizioni, invasioni di campo ma anche supplenze – com’è stato rammentato non molto tempo addietro dalla Consulta – non richieste né gradite.

Ovviamente, non è questo il luogo in cui riprendere come si conviene ed *ab ovo* né la questione relativa alla definizione dell’“ordine” né il riparto delle competenze tra gli organi a ciò chiamati o a vario titolo in ciò coinvolti. Nondimeno, come si diceva, questo appare un passaggio obbligato, senza di che la ricostruzione rischia di venire distolta dal suo corso ed il suo esito pertanto essere inevitabilmente, negativamente condizionato, immotivato, pur laddove nel merito condivisibile.

Muoverei da una considerazione su cui mi pare possa riscuotersi il più largo consenso; ed è che si dà, in tesi, una indiscutibile coerenza tra la previsione del primo e quella del secondo comma dell’art. 7. È dunque da ritenere che la disciplina dei Patti si ponga in armonia (o, come che sia, risulti compatibile) con l’affermazione della reciproca indipendenza degli “ordini” e che, anzi, possa per la sua parte darne la misura: vuoi consentendo di determinare, per esclusione, ciò che appunto rientra nel pieno dominio dell’una o dell’altra istituzione e vuoi ancora delineando i limiti entro cui devono stare le attività poste in essere dalle istituzioni medesime, laddove chiamate a cooperare in vista dell’ottimale appagamento, alle condizioni storicamente date, di interessi comuni. Le “materie” (*rectius*, gli interessi alle stesse facenti capo), oggetto di regolazione dei Patti, concorrono pertanto in vario modo alla definizione degli “ordini”. La qual cosa, nondimeno, non esclude che possa un domani assistersi ora all’arretramento ed ora all’ulteriore avanzamento della disciplina pattizia. Con riferimento a questa seconda eventualità, la circostanza per cui solo alcune materie (e non altre) hanno dato corpo ai Patti non costituisce infatti prova irrefutabile che *ogni altra* determinerebbe per ciò solo il superamento dei confini evocati dal primo comma dell’art. 7.

È ovvio che la prima ricognizione di ciò che è astrattamente regolabile (e, quindi, di come può in concreto essere regolato) compete agli organi della direzione politica; non, tuttavia, insindacabilmente. Il Capo dello Stato potrebbe, infatti, trovarsi nella spiacevole, imbarazzante situazione di dover rimandare indietro un nuovo Patto che gli sia portato per la ratifica ovvero rinviare alle Camere la relativa legge di esecuzione, nel presupposto che l’uno e l’altra si pongano in frontale contraddizione col precetto di cui al primo comma dell’art. 7. Le discipline positive, infatti, conformemente alla loro natura, possono col tempo cambiare, sia nei contenuti relativi ad un campo materiale la



cui estensione “orizzontale” – se così può dirsi – rimanga immutata e sia spostandone i confini in avanti o all’indietro; il principio di indipendenza degli “ordini” va, ad ogni buon conto, tenuto fermo, siccome indisponibile per le stesse parti. Un principio che è, sì, *quodammodo* conformato nella sua consistenza ed oggettiva portata dalle vicende di normazione bilateralmente prodotta, dalle quali prende luce e forma, ma che pure è, circolarmente, *misura* delle vicende stesse. Senza, peraltro, nessuna stranezza: si consideri solo ciò che in genere si ha sul piano dei rapporti tra Costituzione e legge (o altra fonte subcostituzionale), laddove la *gerarchia positiva, secondo forma*, è costretta molte volte a recedere davanti ad una *gerarchia culturale, secondo sostanza* (o, diciamo meglio, *secondo sostanza e valore* assieme), che gioca piuttosto a vantaggio del diritto subcostituzionale, cui in larga misura il diritto costituzionale attinge, rigenerandosi semanticamente senza sosta. La *teoria dell’interpretazione* (in specie, una *teoria circolare dell’interpretazione*) integra e corregge (ed alle volte, a conti fatti, ribalta) gli esiti astrattamente conseguibili sul piano della *teoria delle fonti*. E così, nel mentre il diritto legislativo (e subcostituzionale in genere) è naturalmente portato ad orientarsi verso il diritto costituzionale, disponendosi dunque a caricarsi di sensi costituzionalmente conformi (o, come che sia, costituzionalmente compatibili), allo stesso tempo il diritto costituzionale, specie nei suoi enunciati dalla trama strutturale maggiormente “aperta” (o, diciamo pure, largamente inespressiva), è chiamato a volgersi verso il diritto sottostante, particolarmente verso gli atti che vi danno la *prima, necessaria, organica* attuazione, al fine di essere compiutamente, fedelmente inteso.

I modi con cui la normativa costituzionale e quella subcostituzionale si pongono l’una davanti all’altra possono, dunque, essere assai vari e varie pertanto le relative qualificazioni. Direi tuttavia (e rispondo così, sia pure in modo assai sbrigativo, ad un quesito di fondo che sta a base del denso intervento di Casuscelli) che spetta in prima battuta agli organi della direzione politica far luogo alla scelta di attivare nuovi processi di produzione giuridica e definire i limiti degli stessi, già col fatto di ambientarli sui vecchi campi ovvero di estenderli a nuovi, e solo in seconda battuta ai controllori (Presidente della Repubblica e, specialmente, Corte costituzionale). Nulla, nondimeno, esclude che il Capo dello Stato possa porre un freno ad atti o comportamenti di Parlamento e Governo considerati devianti dal solco costituzionale. Può, per vero, suonare strano che il Capo dello Stato intervenga a presidio dell’“ordine” della ... Chiesa; ma questa conclusione, a me pare, linearmente discende dalla premessa per cui quello della indipendenza degli “ordini” è un principio fondamentale,



come tale bisognoso di essere comunque preservato, *quale che sia la fonte o la istituzione da cui possano provenire eventuali attacchi contro di esso*. Proprio perché l'indicazione a riguardo degli "ordini" è enunciata in uno dei principi della Carta, dunque, tutto quanto la distorce o variamente da essa si discosta, per opera degli organi d'indirizzo (ancora prima che per mano di altri organi o soggetti), può (e deve) costituire oggetto di riprovazione da parte del Presidente della Repubblica.

L'intervento di quest'ultimo, insomma, lo vedrei – come dire? – di "rimessa" e, specificamente, nei riguardi degli operatori di diritto interno. D'altronde, è il Governo a tessere il filo delle relazioni sulla scena internazionale e non mi pare che quelle con la Chiesa debbano fare eccezioni a questa regola (scambi di note diplomatiche, com'è assai noto, si sono avuti in passato e potrebbero, dunque, tornare ad aversi anche in seguito).

Non mi pare, poi, che si dia spazio per l'ipotesi ventilata da Casuscelli di un ruolo arbitrare del Capo dello Stato in occasione di eventuali controversie tra Santa Sede e Governo. Certo, tutto quanto vien fatto a fin di pace potrebbe comunque considerarsi ben fatto; e, in diritto costituzionale, si danno non pochi, assai vari, esempi di casi in cui il fine giustifica il mezzo. Rimane, nondimeno, il fatto che il Presidente non è "terzo" tra i due contendenti ma è "parte" dell'unico contendente, lo Stato, alla cui composizione concorre con lo stesso Governo.

La questione cruciale, tuttavia, non è questa ma l'altra, cui si faceva poc'anzi cenno, relativa alla determinazione degli "ordini", per come naturalmente visti dal *nostro* angolo prospettico, che poi altro non è se non quello della Costituzione.

A tutta prima, parrebbe che non si dia "materia", in accezione assiologicamente orientata, che non rientri a buon titolo, simultaneamente, nell'"ordine" sia dell'una che dell'altra istituzione. Non v'è problema del mondo che non possa (e *debba*) per il fedele essere visto con l'occhio (e il cuore) puntato fisso verso il Cristo sulla Croce; ma, non v'è ugualmente problema alcuno che non possa (e *debba*) esser riguardato alla luce dell'appartenenza alla cittadinanza. Semmai – questo sì – può farsi questione di dover rileggere in modo aggiornato la formula dell'art. 7, specie in ragione delle cessioni di sovranità fatte ad organizzazioni internazionali (e, segnatamente, all'Unione europea), che hanno portato ad una contrazione vistosa dell'"ordine" dello Stato, tuttavia non risoltasi (né idonea ad ulteriormente risolversi) a beneficio della Chiesa.



Insomma, che gli “ordini” si pongano a mo’ di sfere chiuse ed incomunicabili (o, peggio, autoreferenziali) mi parrebbe teoricamente assai discutibile, comunque contraddetto dall’esperienza: quanto meno, sommamente scivolosa ed incerta risulta essere l’assegnazione di una “materia” (o interesse) in modo pieno ed esclusivo all’uno ovvero all’altro “ordine”.

Il problema allora si sposta dal piano dei contenuti (o, se si vuole, degli ideali) a quello delle forme e delle loro possibili, ragionevoli realizzazioni; in breve, scivola e naturalmente si converte in una questione di *metodo*. Che la Chiesa possa (e debba) parlare alle coscienze non può dubitarsi; non sarebbe altrimenti quello che è, abdicando alla sua missione nel mondo. Dal punto di vista dell’ordinamento costituzionale, le sue sono però “verità” al pari di quelle espresse da altre confessioni religiose (nessuna interpretazione può, dunque, vantare l’insana pretesa di porsi come «‘privilegiata’ dei valori etico-religiosi dei cittadini italiani», per riprendere un’efficace espressione di Casuscelli) e, ovviamente, di quelle manifestate da chi non è credente. Non è, invece, consentito alla Chiesa di indirizzarsi alle istituzioni di governo, pretendendo di indicare loro il verso della loro azione o di segnarne i confini, se non per segnalare che talune iniziative in cantiere appaiano suscettibili di invadere l’“ordine” proprio della Chiesa stessa ovvero lesive degli accordi precedentemente conclusi. È poi pur vero che le istituzioni sono pur sempre fatte da uomini, ciascuno dei quali deve nondimeno sentirsi in tutto libero nell’orientamento dato al proprio agire quotidiano, fermo restando che l’assunzione di determinati *munera* richiede l’adempimento di doveri dagli stessi discendenti o con essi variamente connessi, primo su tutti quello di fedeltà alla Repubblica che, per l’accezione che ho ritenuto in altra sede di prospettare, fa tutt’uno coi doveri di “leale cooperazione” e di solidarietà, ponendosi ad un tempo quale *valore-fine* e quale *valore-mezzo* in rapporto con l’intera tavola assiologica della Carta, quale incarnazione ed emblematica espressione di quell’“etica” repubblicana che sta a base dell’ordinamento, ne informa le dinamiche e gli sviluppi, ne dà il fermo e costante orientamento.

Così stando le cose, il limite dell’“ordine” viene ad acquistare rilievo per il *modo* (o il *metodo*) con cui è in concreto fatto valere, in relazione alle attività poste in essere da singoli ed operatori, piuttosto che per i *contenuti* assiomaticamente considerati rientranti nella esclusiva (ma problematica) disponibilità di questa o quella istituzione.

Il Capo dello Stato – per tornare alla questione posta da Casuscelli – non sembra che possa spingersi oltre un chiaro, insistito richiamo alla integrale (e, possiamo ora dire, *fedele*) osservanza della



Carta e dei suoi principi-valori fondamentali, incluso ovviamente quello di laicità (opportuni i riferimenti al riguardo fatti ancora da Casuscelli a taluni interventi presidenziali). Avvertimenti circa possibili deviazioni dall'etica repubblicana possono (e devono) essere con assoluta trasparenza manifestati, specie laddove si tratti di atti o comportamenti degli organi di indirizzo politico, sui quali specificamente si appunta la osservazione costante e vigile della suprema magistratura del Paese. Dubito, tuttavia, che a quest'ultima spetti o, comunque convenga di spingersi in puntuali specificazioni di ciò che in concreto è (o fa) questo o quel valore fondamentale (nel caso nostro, la laicità), mentre le è sempre dato di segnalare discordanze o stonature rispetto all'armonia dello spartito costituzionale.

D'altro canto (e con questo chiudo), il Capo dello Stato, quale garante dell'unità nazionale, sa di doversi trattenere dal fare dichiarazioni di sorta o di assumere iniziative in genere che possano alimentare le divisioni tra le forze politico-sociali e tra i componenti la comunità e prestarsi a strumentali e perversi utilizzi, siccome intese quali forme indebite di schieramento fazioso.

La prudenza non sempre è, per vero, la ricetta giusta; alle volte è, anzi, necessario rendere testimonianza di coraggiosa intraprendenza. Il fine, tuttavia, deve *sempre* risultare cristallino, per discutibile che possa talora apparire il mezzo prescelto per il suo raggiungimento; ed il fine è quello della pacificazione e riunione attorno a valori omnicondivisi, quelli della Carta, non già l'altro, opposto, dell'ulteriore radicamento di tensioni che di certo non giovano alla reciproca comprensione ed all'operare fecondo e solidale di tutti al servizio dei valori stessi.